Изданіе „НАРОДЪ и СВОБОДА“.



# Автономія, федерація и національный вопросъ.



ПОДЪ РЕДАКЦІЕЙ
Вл. М. ГЕССЕНА.

1906.

# Изданіе „НАРОДЪ и СВОБОДА“.

## СЕРІЯ А.

№ 1. Подъ ред. **Вл. М. Гессена**: Автономія, федерація и національный вопросъ. Цѣна 10 коп.

№ 2. Подъ ред. **М. И. Фридмана**: О подоходномъ налогѣ. Цѣна 10 коп.

## СЕРІЯ В.

### Изданія для народа:

№ 1. Подъ ред. **М. И. Фридмана**: Наше государственное хозяйство. Цѣна 5 коп.

№ 2. **Н. А. Окуневъ**: Какъ порѣшить съ землей. Цѣна 5 коп.

Типографія товарищ. „Общественная Польза“, Б. Подъяческая, 39.

Гдѣ рабство—тамъ бунтъ и бѣда,
Защита отъ бунта—свобода!

*К. Аксаковъ.*

Каждый разъ, когда угнетенная личность встаетъ на защиту своихъ попранныхъ естественныхъ правъ, когда весенній потокъ жизни начинаетъ подмывать вѣковые устои абсолютнаго государства, въ средѣ національностей, волей историческихъ судебъ прикрѣпленныхъ къ нему, пробуждаются съ новой силой стремленія къ самостоятельности. Это явленіе неизмѣнно повторяется въ каждую революціонную эпоху. Особенно богата примѣрами мощнаго пробужденія національнаго чувства весна народовъ 1848 г. Отъ береговъ Рейна до границъ Оттоманской Порты не было, за исключеніемъ Швейцарской республики, ни одного правительства, которому бы не грозила опасность; не было ни одной національности, которая не заявила бы притязаній на болѣе или менѣе полную самостоятельность. Эти стремленія могутъ, смотря по обстоятельствамъ, облекаться въ самую разнообразную форму.

Въ Австріи, гдѣ всѣ народы одинаково страдали отъ гнета правительства, они имѣли цѣлью большую политическую самостоятельность національностей. Въ Германіи, раздѣленной по кусочкамъ между многими правительствами—это была борьба за единое національное государство. Эта связь личной и національной свободы, выражающаяся въ одновременномъ требованіи ихъ обезпеченія, объяс-

няется тѣмъ, что посягательство на нихъ всегда исходитъ изъ одного и того же источника. Полицейское государство —это всевидящее и всезнающее божество, считающее себя вправѣ вмѣшиваться во всѣ мелочи индивидуальной жизни, не можетъ не видѣть опасности въ существованіи особыхъ группъ населенія, объединенныхъ общностью національнаго самосознанія.

Желѣзная рука произвола подавляетъ всякаго, кто дерзаетъ имѣть свое мнѣніе, и исторія національныхъ гоненій показываетъ сколько жертвъ принесено народами на алтарь этого новаго божества. Мало того, въ исторіи абсолютнаго государства бываетъ пора, когда одряхлѣвшій строй получаетъ на время новыя силы, питаясь чувствомъ національнаго шовинизма. Невѣжество, этотъ лучшій и вѣрнѣйшій союзникъ абсолютизма, еще разъ приходитъ ему на помощь. Умѣло пользуясь темнотой народа, ему удается призракомъ національнаго сепаратизма отвести глаза противнику, отклонить занесенную надъ нимъ карающую руку и принципъ divide et impera еще разъ празднуетъ свое возрожденіе. Національныя и демократическія стремленія, являясь какъ бы двумя вѣтвями одного дерева свободы, если они невполнѣ согласованы, могутъ итти въ разрѣзъ другъ съ другомъ и въ результатѣ вызвать окончательное крушеніе общаго дѣла. Недостаточное пониманіе задачъ историческаго момента, слишкомъ рѣзко и несвоевременно подчеркнутыя національныя притязанія—вотъ тѣ причины, благодаря которымъ въ 1848 г. австрійскому правительству удалось въ крови возставшихъ потопить дѣло народной свободы. Именно этой недостаточной солидарностью между народами объясняется тотъ поражающій фактъ, что Австрія руками кроатовъ усмирила венгерское и итальянское востаніе. Поэтому, національной автономіи, въ общихъ интересахъ, должно предшествовать полное уничтоженіе стараго режима и установленіе парламентарнаго, правового государства. Въ пылу борьбы этотъ вопросъ всегда ста-

вится слишкомъ рѣзко; очень трудно бываетъ рѣшить, что въ этихъ требованіяхъ вызывается дѣйствительными потребностями жизни и что внушается чувствомъ враждебности, воспитаннымъ долгими угнетеніями. Только тогда, когда успокоится и войдетъ въ свои берега взбаламученное море общественной жизни, вопросъ этотъ можетъ получить правильное разрѣшеніе. Самое гуманное, самое цѣнное благо, которое влечетъ за собой установленіе конституціоннаго режима—это *равноправіе всѣхъ, безъ исключенія, гражданъ передъ закономъ*. Поставивъ это требованіе во главѣ своей «деклараціи правъ человѣка и гражданина», національное собраніе однимъ почеркомъ пера превратило старую сословную Францію, Францію Людовика XIV и Ришелье, въ первую свободную страну цивилизованнаго міра. Съ установленіемъ равноправности всѣхъ гражданъ передъ закономъ должны неминуемо отпасть всѣ сословныя, религіозныя и *національныя* правоограниченія, на какія вѣковые предразсудки они бы ни опирались, какими политическими и экономическими соображеніями они бы ни маскировались. Какъ передъ лицомъ Бога нѣтъ ни эллина, ни іудея, такъ и передъ закономъ существуетъ только одна категорія людей — свободные граждане. Стѣсненія въ правѣ передвиженія, въ свободномъ выборѣ занятій и образованіи, — вся тяжелая историческая ноша, которую приходится тащить угнетаемымъ, должна быть снята съ нихъ и сдана въ архивъ. Это conditio sine qua non правового государства. Но, не надо скрывать отъ себя, что тотъ или другой національный предразсудокъ можетъ такъ глубоко укорениться въ народномъ сознанія, такъ прочно войти въ общественный бытъ, что, подъ его вліяніемъ, установленное закономъ равноправіе обращается въ фактическое неравенство. Иллюстрація этому—положеніе негровъ въ С.-А. С. Штатахъ. Внѣшнія событія здѣсь опередили эволюцію народной психологіи; американскій плантаторъ не могъ сразу пріучиться смотрѣть на человѣка,

*

бывшаго до того времени въ его безконтрольномъ распоряженіи, какъ на равнаго себѣ гражданина. Переходъ былъ слишкомъ рѣзокъ! Слѣды этого до сихъ поръ замѣтны въ американской общественной жизни, въ видѣ пренебрежительнаго отношенія, устраненія отъ общественныхъ должностей, отдѣльныхъ вагоновъ для цвѣтныхъ и прочихъ стѣсненій, которымъ подвергаются негры. Но, конечно, все дѣло здѣсь въ принципѣ. Именно потому, что законъ предоставляетъ неграмъ всѣ политическія и гражданскія права, является возможность бороться съ укоренившимся общественнымъ предразсудкомъ и несомнѣнно, что общественное воспитаніе въ недалекомъ будущемъ окончательно уничтожитъ эту историческую несправедливость.

Но равенства передъ закономъ недостаточно; это только узда, налагаемая въ интересахъ народовъ на произволъ господствующей націи. Недостаточно развязать руки, — надо дать возможность дѣйствовать ими. Каждой національности должна быть отмежевана сфера свободнаго проявленія своей индивидуальности, съ цѣлью всесторонняго раскрытія ея національнаго *я*. Это должно выразиться въ предоставленіи каждой національности *права на самоопредѣленіе въ вопросахъ культуры*. Для того, чтобы отдать себѣ отчетъ въ какихъ формахъ будетъ осуществляться это право, постараемся нѣсколько уяснить себѣ расплывчатое понятіе націи. Какого взгляда не держаться на происхожденіе націи — считать ли ее племеннымъ сообществомъ или продуктомъ историческихъ условій, одинъ существенный моментъ можно уловить у всѣхъ образованій подобнаго рода — это общность извѣстныхъ культурныхъ формъ. Опредѣленная группа людей, приноровляясь къ различнымъ естественнымъ и историческимъ условіямъ, вырабатываетъ особыя формы быта; вся сумма духовнаго и матеріальнаго творчества націи составляетъ то, что мы называемъ національной культурой и, переходя преемственно, изъ поколѣнія въ поколѣніе, создаетъ извѣстное

сознаніе общности—національное самосознаніе. Содержаніе этой культуры можетъ быть самое разнообразное и обыкновенно различно у каждой національности. У нѣкоторыхъ народностей творчество выразилось, главнымъ образомъ, въ области религіозной — въ созданіи особой національной церкви. Эта общность религіознаго убѣжденія и церковной организаціи, при обстоятельствахъ, способно сплотить такую общественную группу въ крѣпкую однородную массу.

Армянскій народъ, этотъ небольшой христіанскій островокъ въ морѣ ислама, сквозь тысячелѣтнія гоненія, сумѣлъ пронести невредимой свою культуру и сохранилъ особность только благодаря своей церкви, которая, въ эти трудныя эпохи, являлась неизсякаемымъ родникомъ національнаго самосознанія. Но, національная церковь, случай—сравнительно рѣдкій; чаще, въ качествѣ связующаго общественнаго элемента выступаетъ языкъ. Съ небольшими исключеніями (ирландцы, говорящіе по англійски, жители Ю. Америки по испански) можно принять какъ общее правило, что *всѣ члены одной національности говорятъ на одномъ и томъ же, отличномъ отъ другихъ, языкѣ.* Особый способъ выраженія мысли создаетъ особую науку и литературу,—духовно сближаетъ всѣхъ говорящихъ на одномъ языкѣ. При отсутствіи этой мощной связи, на ея мѣсто становится общая историческая традиція или другія формы національной самобытности, но индивидуальность такого цѣлаго никогда не бываетъ особенно яркой. Такимъ обособленнымъ общественнымъ группамъ часто выпадаетъ печальный жребій подпасть подъ владычество чужеземцевъ и этотъ крестъ бываетъ тѣмъ тяжелѣй, чѣмъ невѣжественнѣй, чѣмъ некультурнѣй завоеватели. Намъ, русскимъ, болѣе, чѣмъ какой нибудь другой національности, пришлось испытать на себѣ всѣ невыгоды подобнаго историческаго положенія; то, что руками Батыя было посѣяно въ 13 столѣтіи, дало обильные плоды въ видѣ того низко-

поклонничества, казнокрадства и раболѣпства, слѣды котораго мы до сихъ поръ наблюдаемъ на Руси. Татарское нашествіе китайской стѣной окружило насъ отъ всего остального цивилизованнаго міра: по одну сторону этой стѣны была Европа, крестовые походы—кипучая, красивая жизнь мысли и вѣры, по другую—пустынная азіатская степь, непроглядная тьма невѣжества и безраздѣльное господство татарскаго кнута. Проснувшейся отъ вѣкового сна Россіи приходится съ болью освобождать силы, таящіеся въ глубинѣ ея народнаго духа, отъ уродливаго нароста рабства, плода долголѣтней неволи. У національности, достигшей значительнаго культурнаго уровня, никакія гоненія не способны уничтожить чувство самосознанія и заставить перенять языкъ и нравы чужеземцевъ.

Исторія національныхъ гоненій въ Россіи совершенно ясно показала всю безнадежность руссификаторской политики нашего правительства, несмотря на то, что эти стремленія доводились порой до совершенно абсурдныхъ крайностей, мудрыя мѣры, вродѣ повсемѣстнаго закрытія армянскихъ школъ и благотворительныхъ обществъ, совершенно не достигая намѣченной цѣли, вызывали только искусственное пониженіе интеллектуальнаго уровня и экономическаго благосостоянія народныхъ массъ. Для правильнаго урегулированія національныхъ отношеній необходимо поэтому, обезпечить неприкосновенность національной культуры. Первымъ дѣломъ должна быть установлена полная свобода національнаго культа, понимаемая не только какъ свобода религіознаго убѣжденія, но въ самомъ широкомъ смыслѣ, съ включеніемъ автономности внутренней церковной организаціи, въ сущности мыслимая только при полномъ равноправіи церквей. Съ установленіемъ этой свободы, сдѣлаются невозможными такіе печальные факты, какъ конфискація церковныхъ имуществъ или закрытіе школъ. Самоопредѣленіе національностей должно также выразиться въ правѣ безпрепятственнаго употребленія родного языка

въ общественной жизни, публичныхъ собраніяхъ, въ печати, въ содержимыхъ на частныя средства школахъ и пр. Наши инородцы до послѣдняго времени не пользовались этими необходимыми, естественными правами человѣка; въ Польшѣ напр. употребленіе польскаго языка на улицѣ и въ общественныхъ учрежденіяхъ считалось признакомъ неблагонадежности, совершенно запрещалось печатать книги на литовскомъ и малорусскомъ языкахъ, подвергались гоненію даже такія мелочи, какъ національный костюмъ. Всѣмъ инородцамъ должна быть предоставлена возможность свободнаго основанія обществъ, преслѣдующихъ просвѣтительныя цѣли, учебныхъ заведеній, устройства собраній, вообще всякого рода учрежденій, имѣющихъ цѣлью развитіе и поддержаніе національной культуры. Все это резюмируется въ требованіи *права культурнаго самоопредѣленія* для каждой національности. Ненарушимость этого права должна быть гарантирована включеніемъ его въ основной законъ (напр. ст. 19 австр. конст.), и можно съ достовѣрностью предположить, что немногочисленная и живущая разбросанно національность вполнѣ удовлетворится такой мѣрой самостоятельности. Гораздо болѣе трудное и сложное дѣло это *разграниченіе употребленія государственныхъ и мѣстныхъ языковъ въ правительственныхъ учрежденіяхъ и содержимыхъ на казенный счетъ учебныхъ заведеніяхъ*, но зато можно, съ увѣренностью, сказать, что правильное его разрѣшеніе влечетъ за собой почти полную ликвидацію національной розни. Врядъ ли кто нибудь, наблюдавшій мирное сожительство французовъ и англичанъ въ Канадѣ, могъ бы подумать, что еще не такъ давно на улицахъ Монреаля происходили кровавыя схватки между этими двумя народностями.

Какъ всегда въ подобныхъ случаяхъ, этотъ вопросъ очень усложняется, когда въ государствѣ отсутствуетъ сплоченная національная группа, по своей численности настолько превосходящая всѣ остальныя, что ея языкъ мо-

жетъ быть сдѣланъ господствующимъ. Въ противномъ сл
чаѣ, постоянные споры и борьба неминуемы. Въ Австрі
гдѣ нѣмецкая нація составляетъ ничтожное относительн
большинство, господство нѣмецкаго языка вызываетъ п
стоянныя возраженія и противодѣйствія, а въ настоящ
время вопросъ о командномъ языкѣ является центром
тяжести конфликта между венгерской коалиціей и короно
Какія бы неблагопріятныя обстоятельства ни встрѣтилис
на пути разрѣшенія этого вопроса, одно представляетс
несомнѣннымъ: необходимость единства языка центральных
правительственныхъ учрежденій и военной организаціи л
гически вытекаетъ изъ требованія единства и нераздѣльн
сти государства. Конституціи нѣкоторыхъ государствъ уст
навливаютъ равноправіе языковъ *въ общегосударствен*
*номъ парламентѣ*, такъ напр. основной законъ Канад
устанавливаетъ равноправіе французскаго и англійска
языковъ во внутреннемъ дѣлопроизводствѣ палатъ; это ка
сается не только преній, но и архивовъ, протоколовъ
всѣхъ парламентскихъ актовъ Канады и Квебека, которы
должны быть редактированы на обоихъ нарѣчіяхъ. Конечн
такое рѣшеніе вопроса возможно только въ исключител
ныхъ случаяхъ; при большомъ разнообразіи языковъ и
значительномъ преобладаніи депутатовъ одной національ
ности, подобное постановленіе неминуемо обратилось б
въ мертвую букву, такъ какъ обсуждать законопроект
было бы невозможно за взаимнымъ непониманіемъ участ
никовъ. За немногими исключеніями во всѣхъ государ
ствахъ съ пестрымъ національнымъ составомъ въ централь
ныхъ учрежденіяхъ установлено употребленіе одного гос
подствующаго языка. Совершенно иное дѣло мѣстныя учре
жденія. Создавшаяся исторически замкнутость и отчужден
ность отъ народа всякой бюрократіи еще усиливается, есл
она говоритъ на чуждомъ ему языкѣ. Ради эфемерна
торжества идей государственнаго единства, въ подобном
случаѣ, жертвуется самыми прямыми, самыми безспорным

интересами мѣстности. Знакомые съ нуждами края дѣятели, по необходимости, должны уступать свои мѣста прiѣхавшимъ издалека наемникамъ, которые пользуются своей служебной властью, какъ орудiемъ для достиженiя нацiональныхъ цѣлей, и часто явно враждебно относятся ко всему инородческому. У насъ въ Россiи мы имѣемъ возможность наблюдать результаты подобной административной системы. Нигдѣ во всемъ свѣтѣ бюрократiя не пользуется такой глубокой и заслуженной ненавистью, какъ русское чиновничество въ Польшѣ и Финляндiи. Особенно пагубно отражается на народномъ благѣ введенiе государственнаго языка въ дѣлопроизводство низшихъ административныхъ органовъ, (напр. гминныхъ управленiй въ Ц. П.) непосредственно связанныхъ съ населенiемъ. Темная крестьянская масса, въ огромномъ большинствѣ случаевъ говорящая только на своемъ родномъ языкѣ, ставится въ полнѣйшую и безконтрольную зависимость отъ произвола сельскихъ писарей и другихъ агентовъ низшей администрацiи. Необходимость знанiя общегосударственнаго языка создаетъ также значительныя препятствiя для проведенiя въ жизнь мѣстнаго самоуправленiя, мирового и присяжнаго суда, вообще всѣхъ формъ участiя общества въ отправленiи государственныхъ функцiй и дѣлаетъ совершенно невозможной демократизацiю этихъ учрежденiй. Именно, по соображенiямъ обрусительной политики, Царство Польское было лишено свободного, независимого суда и земства. Всякiй, кто стоитъ на почвѣ демократическихъ возрѣнiй, всякiй, кто признаетъ, что не населенiе должно существовать для учрежденiй, а учрежденiя для нуждъ населенiя, пойметъ, что это совершенно немыслимо, если они говорятъ чуждымъ, непонятнымъ ему языкомъ. Итакъ нужно признать, что даже, оставляя въ сторонѣ принципы, чисто практическiя соображенiя вызываютъ необходимость нацiонализацiи административныхъ учрежденiй; безъ введенiя въ ихъ практику мѣстныхъ языковъ, они,

можетъ быть будутъ, въ чемъ позволительно сомнѣватьс
проводниками русскаго вліянія, но положительный резул
татъ ихъ дѣятельности будетъ равенъ нулю. Теперь, м
бѣгло охарактеризуемъ тѣ общія начала, на которыхъ по
строены законы объ употребленіи языковъ въ различны
государствахъ Зап. Европы. Прежде всего, надо разли
чать языкъ *внутренняго дѣлопроизводства* и языкъ *сн*
*шеній съ населеніемъ*. Въ своемъ внутреннемъ обиход
въ сношеніяхъ съ другими вѣдомствами, въ распорядител
ныхъ засѣданіяхъ суда, вообще поскольку дѣятельность а
министративнаго или судебнаго органа не соприкасаетс
съ населеніемъ, употребленіе мѣстнаго языка не может
быть для него обязательнымъ. Въ подобныхъ случаяхъ
вопросъ этотъ долженъ рѣшаться общими и мѣстным
законами въ зависимости отъ практическаго удобства
Напр. при сношеніяхъ съ центральными вѣдомствам
долженъ употребляться государственный языкъ, съ мѣст
ными мѣстный. Вся дальнѣйшая регламентація въ ра
кахъ закона должна быть предоставлена уже самимъ учре
жденіямъ и тѣмъ органамъ, которымъ они подчинены.

Во всѣхъ же сношеніяхъ администраціи съ населеніемъ
а также, что особенно важно, въ судопроизводствѣ, дол
женъ употребляться *понятный* для народа языкъ; при
чемъ, законъ долженъ установить какъ незыблемое правило
что вездѣ, гдѣ одна *національность сплошь населяет*
*какой нибудь районъ,—всѣ государственныя учрежде*
*нія, расположенныя въ этомъ районѣ, должны упо*
*треблять въ своей дѣятельности ея нарѣчіе*. Это пра
вило должно распространяться не только на чисто мѣстную
администрацію и самоуправленіе, но и на мѣстные органы
центральныхъ учрежденій; напр., какая нибудь казенная па
лата или воинское присутствіе въ Царствѣ Польскомъ дол
жны, поскольку это вызывается необходимостью, упо
треблять въ своей дѣятельности польскій языкъ. Рѣшені
вопроса объ языкахъ очень затрудняется, когда районъ

населенъ различными народностями, особенно если они находятся во враждебныхъ отношеніяхъ.

Но признаніе въ подобныхъ случаяхъ обязательности государственнаго языка еще болѣе осложняетъ и обостряетъ отношенія, чѣмъ установленіе монополіи одного изъ мѣстныхъ: на мѣсто понятнаго, для болѣе или менѣе значительной группы населенія нарѣчія, ставится языкъ непонятный для всѣхъ. Единственный выходъ изъ этого положенія, единственное правильное рѣшеніе вопроса — это признаніе равноправія всѣхъ языковъ. Это равноправіе выражается, главнымъ образомъ, въ томъ, что всѣ оффиціальныя объявленія и общеобязательныя постановленія издаются на нѣсколькихъ языкахъ одновременно; отвѣты на просьбы и жалобы сообщаются на томъ языкѣ, на которомъ они изложены; языкъ судопроизводства опредѣляется въ зависимости отъ языка сторонъ или отъ подсудимаго и присяжныхъ, а при разноязычности суда избирается тотъ или иной языкъ, смотря по конкретнымъ условіямъ дѣла.

Нѣкоторыя неудобства и накладные расходы, вытекающіе изъ необходимости имѣть въ такихъ областяхъ нѣсколько должностныхъ лицъ, владѣющихъ мѣстными нарѣчіями, съ избыткомъ окупились бы той реальной пользой, которую принесло бы подобное преобразованіе. Реформа высшаго образованія на національныхъ основахъ дала бы, съ своей стороны, возможность подготовить кадръ дѣятелей, которые могли бы создать прочные, жизненные корни этому постановленію закона.

Во всѣхъ національныхъ столкновеніяхъ страсти особенно разгораются, борьба дѣлается особенно напряженной, когда дѣло касается школьныхъ вопросовъ. Школа—это горнъ въ которомъ, гибкая какъ воскъ, неокрѣпшая индивидуальность ребенка, подъ вліяніемъ воспитанія, можетъ вылиться въ какія угодно формы; только благодаря школѣ, національная культура получаетъ новую жизнь, сохраняется, и передается изъ поколѣнія въ поколѣніе.

Немудрено, что требованіе свободной школы всег
являлось тѣмъ стягомъ, вокругъ котораго объединялась на
ціональная оппозиція всѣхъ оттѣнковъ и направленій,
той твердыней, на которую были направлены самыя ожесто
ченныя нападенія ея противниковъ. Захватить школу так
соблазнительно; вѣдь это значитъ выбить послѣднюю доск
изъ подъ ногъ противника, пробраться къ первоисточник
всякой особности и получить возможность самымъ вѣрным
и рѣшительнымъ образомъ вліять на разрушеніе національ
ной самобытности. Но жизнь далеко не всегда оправды
ваетъ эти смѣлыя мечтанія. Только при очень значитель
номъ культурномъ превосходствѣ поработителей получаютс
болѣе или менѣе ощутительные результаты; во всѣхъ дру
гихъ случаяхъ націонализаторская политика встрѣчаетъ на
своемъ пути непреодолимыя препятствія—и всякій приз
зрачный успѣхъ въ этомъ направленіи покупается цѣною
совершенно несоразмѣрныхъ эффекту жертвъ. Если можн
еще вѣрить, что надлежащее воспитаніе способно привит
киргизамъ русскіе нравы и обычаи, то думать, что можн
повліять на направленіе мысли поляка или латыша и за
ставить его измѣнить своимъ преданіямъ и родному язык
принуждая его обучаться всѣмъ предметамъ по рус
ски—значитъ вдаваться въ утопизмъ. Интеллигентная част
общества будетъ, чисто внѣшнимъ образомъ, усваиват
языкъ господствующей націи, чтобы забыть его, когда ми
нетъ необходимость, а вся многомиліонная часть простона
родья, безъ того не особенно тяготѣющая къ просвѣщенію
окончательно отшатнется отъ школы, говорящей на непо
нятномъ для нея языкѣ. Особенно яркимъ подтвержденіемъ
этого вывода можетъ служить вся исторія національны
отношеній въ Россіи. Мудрыя слова одного изъ указов
Императора Александра II, что «учебныя начальства дол
жны имѣть въ виду одно безкорыстное служеніе просвѣще
нію, не дозволяя ни себѣ, ни кому нибудь другому обра
щать разсадники науки въ орудія для достиженія полити

ческихъ цѣлей», къ несчастью, слишкомъ часто забывались нашими, не въ мѣру ретивыми, администраторами. Не будемъ тревожить эти печальныя воспоминанія, они еще слишкомъ свѣжи въ нашей памяти: отмѣтимъ только одинъ, самъ за себя говорящій фактъ: въ Привислянскомъ краѣ, гдѣ польскій языкъ былъ вытѣсненъ даже изъ народной школы, гдѣ даже польская грамматика должна была изучаться на русскомъ языкѣ, послѣ 30-тилѣтней крайне интенсивной руссификаторской политики, нѣтъ рѣшительно ничего русскаго, кромѣ войска и чиновниковъ. Иначе поступаютъ государства, горькимъ опытомъ познавшія тщетность политики національнаго гнета. Они не посвящаютъ всѣ свои силы на разрушеніе самобытности инородцевъ, а наоборотъ стараются всемѣрно способствовать культурному прогрессу всѣхъ своихъ подданныхъ. Права основанія частныхъ учебныхъ заведеній недостаточно. Частныя школы, конечно, не могутъ удовлетворить потребность въ просвѣщеніи у отдѣльныхъ національностей. Разсчитанныя на большіе районы и дорого стоющія среднія и высшія учебныя заведенія не могутъ въ потребномъ количествѣ сооружаться на частныя средства, да и элементарная справедливость требуетъ, чтобы собираемыя съ населенія на дѣло народнаго образованія суммы расходовались на действительное удовлетвореніе его культурныхъ нуждъ. Исходя изъ этихъ соображеній, большинство государствъ Зап. Европы допускаетъ употребленіе мѣстныхъ нарѣчій въ содержимыхъ на государственный и общественный счетъ учебныхъ заведеніяхъ.

Такъ напр. ст. 19 австрійской конституціи признаетъ за всякой народностью Австріи право *получить образованіе на своемъ родномъ языкѣ.* Хотя это гуманное постановленіе и остается, въ значительной мѣрѣ, только благимъ пожеланіемъ, такъ какъ, очевидно, нельзя открывать отдѣльные университеты для какой нибудь ничтожной по численности націи, но, во всякомъ случаѣ, каждая національ-

ность имѣетъ возможность получить *начальное* образованіе на своемъ языкѣ. Опять, въ особенно благопріятномъ положеніи находятся области, населенныя одной народностью; если они достаточно значительны по размѣрамъ, то населеніе ихъ получаетъ возможность имѣть не только низшую и среднюю, но и свою высшую школу. Въ частности, для Россіи, введеніе мѣстныхъ нарѣчій въ казенныхъ учебныхъ заведеніяхъ совсѣмъ нельзя разсматривать, какъ актъ какого то необычайно смѣлаго реформаторства: еще не такъ давно этимъ правомъ пользовался Привислянскій край. Высочайшимъ указомъ отъ 30 августа 1864 г. «польскому юношеству была дарована возможность обучаться на его природномъ языкѣ». Другимъ указомъ 1866 г. было постановлено, чтобы въ гимназіяхъ, прогимназіяхъ, педагогическихъ курсахъ и пансіонахъ для дѣвицъ преподаваніе производилось вообще на польскомъ языкѣ, на русскомъ же языкѣ преподавались только исторія и географія Россіи, въ томъ числѣ и Польши. Университетъ, по проекту Милютина и на основаніи положенія объ общественномъ образованіи 1864 г., долженъ былъ быть польскимъ. Все это просуществовало только до 1873 г.

Въ разноплеменныхъ областяхъ обезпеченіе правъ національнаго меньшинства въ народномъ образованіи достигается основаніемъ отдѣльныхъ школъ для каждой націи, или параллельныхъ классовъ и факультетовъ въ одномъ учебномъ заведеніи. Если содержаніе ихъ является слишкомъ обременительнымъ для какой нибудь небольшой общины, она можетъ испрашивать на это дѣло спеціальныя субсидіи отъ высшихъ органовъ самоуправленія или казенныхъ учрежденій. Цѣлесообразнымъ представляется установленіе обязательности изученія господствующаго (государственнаго) языка во всѣхъ учебныхъ заведеніяхъ государства; взаимное знаніе языковъ, конечно, очень сближаетъ національности и позволяетъ сократить, безъ ущерба для боевыхъ качествъ арміи, срокъ отбыванія военной службы.

Но было бы ошибочно думать, что указанныя мѣропріятія окончательно и безповоротно разрѣшають національный вопросъ. У всякой значительной народности, которая путемъ вѣковой творческой работы создала опредѣленную культурную индивидуальность, имѣющей за собой блестящую исторію, никакія гоненія, никакія преслѣдованія не могутъ искоренить стремленія, хотя бы и не полной, политической самостоятельности. Тотъ великій идеалъ свободной, независимой Италіи, ради котораго Макіавелли въ 16 ст. этически оправдывалъ политику «яда и кинжала», былъ цѣлью каждаго итальянца, пока разрозненныя территоріи Аппенинскаго полуострова не слились въ одно мощное національное государство. Въ долгой, упорной борьбѣ за независимость національное самосознаніе только развилось и окрѣпло; грозная политическая буря всколыхнула спокойное дотолѣ море національной жизни и оно выбросило свои лучшіе перлы. Тысячи людей шли на плаху или гибли въ австрійскихъ казематахъ, но ожесточенная борьба смолкла только тогда, когда свободная единая Италія перестала быть мечтой. Въ подобныхъ случаяхъ, господствующая въ государствѣ власть, предоставляя отдѣльнымъ народностямъ извѣстную *политическую* самостоятельность, хотя бы въ формѣ *автономіи*, создаетъ счастливый выходъ національнымъ притязаніямъ; такое рѣшеніе вопроса всегда свидѣтельствуетъ о политической прозорливости правительства, такъ какъ упорно сдерживаемыя и подавляемыя стремленія могутъ, въ концѣ концовъ, вызвать невыгодный для обѣихъ сторонъ и обильный жертвами разрывъ. Эта автономія только тогда можетъ получить реальную основу, когда заинтересованная національность имѣетъ рѣзко очерченныя географическія границы т. е. сплошь населяетъ какую нибудь территорію. Въ этомъ случаѣ территоріальная автономія является въ то же время автономіей національной. Надо вообще замѣтить, что требованіе самостоятельности извѣстныхъ областей

столь же часто обусловливается чисто мѣстными ихъ осо-
бенностями, какъ и притязаніями населяющихъ ихъ народ-
ностей; національная самобытность и мѣстныя особенности
иногда такъ тѣсно сплетены другъ съ другомъ, что пред-
ставляется совершенно невозможнымъ расчленить ихъ влія-
ніе. Въ послѣдующемъ изложеніи мы, главнымъ образомъ,
постараемся показать, въ какой мѣрѣ требованіе политиче-
ской самостоятельности обусловливается чисто мѣстными
интересами.

---

Современныя крупныя государства, осуществляющія
государственную власть на пространствѣ огромной терри-
торіи надъ милліонами людей, по необходимости являются
этнически и географически неоднородными. Такое огромное
пространство, какъ напр., территорія Россіи, равная почти
$^1/_6$ части всей суши земного шара, конечно, не можетъ быть
географически однородной. Вліяніе широты, почвенныхъ
условій, климата, высоты той или другой мѣстности надъ
уровнемъ моря, однимъ словомъ всего того, что обыкновенно
понимается подъ вліяніемъ естественнаго фактора наклады-
ваетъ, конечно, рѣзкій отпечатокъ не только на духовное
и физическое существо жителей, но и на ихъ обычаи и за-
нятія, вообще на всю духовную и матеріальную культуру
данной мѣстности. Гдѣ нибудь въ мервскомъ оазисѣ, при
скудости атмосферическихъ осадковъ, земледѣліе суще-
ствуетъ всецѣло на основѣ искусственнаго орошенія, чего
совсѣмъ не требуется въ какой нибудь изъ внутреннихъ
губерній Россіи. Но бытъ данной области слагается не
исключительно въ зависимости отъ естественныхъ условій,
онъ носитъ многочисленные слѣды разнообразныхъ вліяній,
которымъ подвергалась область въ процессѣ своего истори-
ческаго развитія. Чего бы вы ни коснулись въ области на-
роднаго творчества, вы непремѣнно увидите, что это слож-
ный продукъ самыхъ разнообразныхъ силъ, дѣйствовавшихъ

данномъ обществѣ. Проанализируйте внимательно какой нибудь съ виду безразличный фактъ жизни, загляните, при свѣтѣ науки, по ту сторону завѣсы, скрывающей отъ насъ прошлое, и вы спугнете тучи мрачныхъ призраковъ прошедшаго: передъ вашимъ духовнымъ взоромъ предстанутъ столько распятыхъ за идею мучениковъ, въ пыли архивовъ вы откроете такія мрачныя картины народнаго угнетенія, что вамъ станетъ понятно, почему тотъ или другой порядокъ вещей сдѣлался плотью и кровью народной, такъ прочно вошелъ въ его сознаніе, что всякая попытка насильственно измѣнить его причиняетъ страданія. Варварское нашествіе, стирающее въ одинъ мигъ съ лица земли всѣ пріобрѣтенія исторической жизни народа и вводящее въ его умственный и нравственный бытъ уродливыя воззрѣнія некультурныхъ завоевателей; капризъ исторіи, повергающій на вѣки въ тьму ея пасынковъ и, въ то же время, дающій другимъ молодымъ народамъ возможность пріобщиться ко всѣмъ благамъ развитой культуры,—вотъ то историческое положеніе, благодаря которому область можетъ на сотни лѣтъ отклониться отъ стези правильнаго культурнаго развитія и плестись въ хвостѣ своихъ болѣе счастливыхъ соперниковъ.

Отдѣльныя части государства, проходя въ качествѣ самостоятельныхъ цѣлыхъ или частей другихъ, уже исчезнувшихъ, политическихъ соединеній свой путь историческаго развитія, подвергаются такимъ образомъ разностороннимъ вліяніямъ и вырабатываютъ особыя культурно-бытовыя формы. Польша, нѣкогда могущественная «Рѣчь Посполита», одно время при Казимірѣ Вел. объединившая подъ своей державой всѣ земли между Балтійскимъ и Чернымъ морями, является, однимъ изъ яркихъ, примѣровъ такой, вскормленной исторіей особности. Такія области и послѣ присоединенія къ другому государству продолжаютъ жить своей собственной жизнью, и связь ихъ съ новымъ отечествомъ является только внѣшней. Эта особность не есть

необходимо особность національная. Части отдѣльн
націй, разобщенныя историческими условіями, часто вс
ствіе насилія, часто совершенно естественно, подъ вліяні
болѣе культурныхъ сосѣдей, порываютъ связь со своими
ціональными традиціями.

Даже насильственнымъ образомъ навязанныя народ
формы быта далеко не всегда сохраняютъ до нашего в
мени несправедливый, возмущающій душу характе
Всеисцѣляющая рука времени стираетъ воспоминані
кровавыхъ ужасахъ прошлаго, и то, что когда-то было
вязано, продолжаетъ жить какъ обезличенный фактъ, а м
по малу, дѣлается и своимъ, близкимъ. Кодексъ Наполео
принесенный въ западный край на штыкахъ завоевател
введеніе котораго вызвало сильное броженіе, теперь впол
удовлетворяетъ потребностямъ мѣстного гражданскаго о
рота, и коренное населеніе вполнѣ сжилось съ этимъ п
дуктомъ правотворчества чужеземцевъ. Такъ, богем
огнемъ и мечемъ обращенныя въ католицизмъ послѣ Бѣ
горской битвы, являются теперь самыми добропорядочны
католиками. Эти культурно-бытовыя особенности, корен
щіяся въ различныхъ естественныхъ и исторически
условіяхъ жизни отдѣльныхъ мѣстностей, всегда порожда
могущественные мѣстные и національные интересы, кот
рые, въ свою очередь, дѣлали необходимымъ извѣстное ра
дѣленіе государственной власти. Несмотря на это, полит
ческая мысль до самаго послѣдняго времени никогда
отправлялась въ своихъ построеніяхъ отъ этихъ эмпирич
скихъ данныхъ. Съ тѣхъ поръ, когда вообще можно гов
рить о научномъ изученіи государства, общественная нау
мыслила государство только какъ замкнутое, централиз
ванное единство, монополизирующее власть на сво
территоріи. «Polis», идеальное государство Аристо
теля, представляетъ собою строго централизованну
общину, гдѣ политическая жизнь индивида сли
вается съ жизнью государства, исходя изъ центра и в

тѣмъ же завершаясь. Но, строго говоря, эта политическая схема, съ теченіемъ времени превратившаяся въ какой-то догматъ, предметъ суевѣрнаго поклоненія, никогда не осуществлялась въ дѣйствительной жизни; даже въ античномъ «государствѣ городѣ», той формѣ государства, которая по своимъ небольшимъ размѣрамъ и однородности племенного состава всего болѣе соотвѣтствовала такой схемѣ, мы встрѣчаемъ, наряду съ центральными учрежденіями, сословныя и мѣстныя организаціи т. н. «филы», и «демы», съ довольно широкой компетенціей. Римская имперія, эта совокупность отдѣльныхъ провинцій, предоставленныхъ дискреціонной власти преторовъ, муниципій самыми разнообразными способами связанными съ Римомъ и вассальныхъ государствъ, всего менѣе, конечно, подходила къ подобному типу. «Такое государство, какъ средневѣковое или восточное», говоритъ Каутскій, «составляло конгломератъ различнѣйшихъ общинъ, областей и марокъ, которыя имѣли между собой очень мало сношеній; они сами распоряжались своими внутренними дѣлами, сами сносились,—каждая въ отдѣльности съ центральной властью, и эти сношенія состояли почти исключительно въ установленіи размѣра дани, которою центральная власть, могла распоряжаться, по своему усмотрѣнію. Каждая изъ этихъ общественныхъ группъ могла принадлежать къ одной національности, а центральная власть, въ свою очередь, къ совершенно другой—это не мѣшало дѣлу. Поэтому, внутренняя связь такихъ государствъ и была очень слаба. Какой нибудь счастливый завоеватель могъ за ночь создать міровое государство, и одно только потерянное сраженіе способно было разложить такое государство на тысячу атомовъ». Конечно, вся тогдашняя жизнь всецѣло основанная на феодальныхъ отношеніяхъ, замкнутое индивидуальное бытіе отдѣльныхъ мѣстностей, создавала соціальную обстановку, въ высшей степени не благопріятствовавшую унитарному государственному устройству. Только тогда, когда развитіе промышлен-

*

ности и торговли, вызывая живой обмѣнъ продуктовъ, у
чтожаетъ экономическую изолированность отдѣльныхъ
стностей, кончается и изолированность *политическ*
Только тогда, когда подъ разрушительными удар
жизни падаютъ послѣднія цитадели феодализма, когда
сударство перестаетъ быть совокупностью вотчинъ и
развалинахъ средневѣкового строя воцаряется абсолют
монархія, только тогда политическое единство начинаетъ п
нимать реальныя очертанія. Но, внутри государства, влас
линамъ приходится еще долго вести упорную борьбу съ ц
ковью и разнообразными мѣстными и сословными органи
ціями. Исходъ этой борьбы различенъ въ различныхъ ст
нахъ и далеко не всегда кончается побѣдой правительст
Во Франціи положеніе центральной власти уже въ полови
16-го стол. является достаточно упроченнымъ и такія
большія вспышки дворянской оппозиціи, какъ возста
*фронды*, не могутъ уже сбросить монархію съ занятой
позиціи. Всѣ усилія французскаго правительства нап
влены, послѣ этого, на поглощеніе мѣстной самостояте
ности и сосредоточеніе всей государственной власти
центрѣ. Этотъ процессъ, начавшійся при Ришелье и заве
шенный Наполеономъ I, почти окончательно сте
и безъ того не слишкомъ яркія особенности отдѣльныхъ мѣ
ностей и, сосредоточивъ всю умственную и матеріальну
культуру Франціи въ Парижѣ, превратилъ ее въ стран
про которую можно сказать: кто видалъ Парижъ, вида
Францію. Въ Германіи, гдѣ центральная власть никогда
была такъ сильна, результаты были совсѣмъ иные.

Нельзя сказать, чтобы эта тенденція правительства
встрѣчала сопротивленія. Даже Франція XVII и XVIII
не сумѣла совершенно уничтожить всякую сословную жизн
и рядомъ съ королевскими провинціями (pays d'état) сущ
ствовали и болѣе или менѣе автономныя земли, съ провин
ціальными сословіями (pays d'élection). Борьба народа
абсолютизмомъ влила новое содержаніе въ мѣстныя прит

нія: раздаются голоса, требующіе, чтобы освобожденіе индивида отъ гнета произвола шло рука объ руку съ освобожденіемъ отдѣльныхъ мѣстностей отъ гнета чрезмѣрной централизаціи. Но идея всемогущаго, всевластнаго государства, «Смертнаго Божества» Гоббса,—государства, налагающаго свое «veto» на всѣ проявленія частной воли, единаго носителя суверенитета, еще слишкомъ гипнотизируетъ умы; нѣжные ростки новыхъ политическихъ ученій не могутъ привиться на этой почвѣ *). Только тогда, когда наука окончательно сходитъ съ метафизическаго базиса и пріобрѣтаетъ положительный характеръ, только тогда, когда на мѣсто безпочвенныхъ, оторванныхъ отъ жизни абстракцій становится трезвое, эмпирическое изученіе дѣйствительности, проблема раздѣленія государства начинаетъ интересовать теоретиковъ государственнаго права. Первыхъ поборниковъ этой идеи выдвинула страна болѣе всѣхъ другихъ пострадавшая отъ централизаціи: образовавшаяся во Франціи школа децентралистовъ написала на своемъ знамени требованіе самостоятельности мѣстныхъ союзовъ и общинъ. Современное государственное право всецѣло стоитъ на этой точкѣ зрѣнія. Вотъ какъ мотивируетъ это требованіе извѣстный государствовѣдъ *проф. Еллинекъ*.

«Крупными государствами *совершенно невозможно* управлять исключительно при посредствѣ центральныхъ установленій. Мѣстнымъ органамъ суда и управленія необходимо должна быть предоставлена, въ опредѣленныхъ предѣлахъ, рѣшающая власть, которая, при извѣстныхъ обстоятельствахъ, пріобрѣтаетъ окончательный характеръ. Нормальнымъ типомъ реальнаго государства дѣлается, такимъ образомъ, государство децентрализованное. Поли-

*) La souverainete est une, indivisible, inalienable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation: *aucune section du Peuple*, ni aucun individu *ne peut s'en attribuer l'exercice* гласитъ 16-я статья „Деклараціи правъ человѣка и гражданина“.

тически и юридически возможенъ только вопросъ о размѣрахъ и предѣлахъ этой децентрализаціи. Эти размѣры обусловливаются самыми разнообразными историческими и политическими отношеніями. Рѣзкія національныя различія въ составѣ населенія, глубокія различія культурнаго уровня отдѣльныхъ территоріальныхъ составныхъ частей государства, отдаленность части государственной территоріи отъ центра—являются соціальными и естественными тормозами на пути къ болѣе значительной централизаціи. Но и при однородности населенія и непрерывности государственной территоріи централизаціи противодѣйствуютъ весьма важныя политическія соображенія. Невозможность въ достаточной мѣрѣ ознакомиться изъ центра съ реальными жизненными отношеніями отдѣльныхъ частей государства; непригодность чуждой потребностямъ народа соціально оторванной отъ него бюрократіи къ плодотворному управленію; стремленіе поднять самодѣятельность гражданъ и, такимъ образомъ, пробудить и усилить въ нихъ интересъ къ государству; усиленіе чувства политической отвѣтственности у управляемыхъ, если имъ предоставляется участіе въ дѣлахъ правленія и управленія; необходимость для законодательства и управленія считаться съ мѣстными и профессіональными интересами; гарантированіе законности управленія и противовѣсъ произволу центральныхъ установленій; перенесеніе на заинтересованныхъ расходовъ мѣстнаго управленія,—таковы мотивы (наше перечисленіе отнюдь не представляется исчерпывающимъ), обосновывающіе требованіе децентрализаціи въ разныхъ ея видахъ».

Какимъ же образомъ сохранить единство государства и обезпечить достаточную самостоятельность отдѣльнымъ его частямъ?

Государственная наука знаетъ 2 основныя формы децентрализаціи государственной власти: *административную децентрализацію*, распространяющуюся только

область управленія и могущую, въ свою очередь, осуществляться въ формѣ *самоуправленія* или быть чисто-*бюрократической*, и *политическую децентрализацію*, которая распространяется и на законодательство.

Бюрократическая децентрализація, нѣкогда реализованная въ великомъ государствѣ персидскихъ царей, представляется, въ настоящее время, пережиткомъ прошлаго, осужденнымъ и наукой, и жизнью. Между обломковъ этой системы, въ началѣ 19 столѣтія, начинаютъ пробиваться ростки новой политической организаціи, коренящейся въ убѣжденіи, что благо народа требуетъ изъятія функцій управленія изъ вѣдѣнія замкнутой бюрократической касты и передачи ихъ свободнымъ избранникамъ націи. Въ Англіи, при ярко-выраженной общественной инициативѣ, бюрократіи никогда не удавалось изгнать эту идею изъ умовъ гражданъ, и для каждаго англичанина все парламентское представительство было только завершеніемъ принципа самоуправленія (self-government'a)— идеи обезпеченія личной свободы путемъ непосредственнаго участія представителей общества въ отправленіи государственныхъ функцій и фактическомъ контролѣ надъ бюрократіей. Немудрено, что здѣсь выработались такіе самобытные институты, какъ мировой или присяжный судъ, служившіе примѣромъ для однородныхъ учрежденій континента. Эта идея, имѣвшая довольно глубокіе корни и въ странахъ Западной Европы, въ видѣ разнообразныхъ профессіональныхъ и сословныхъ организацій и самоуправленія городскихъ и сельскихъ коммунъ, въ средніе вѣка была на время вытѣснена изъ жизни дѣятельностью бюрократіи; въ эпоху увлеченія англійскими учрежденіями, предшествовавшую Великой Революціи, она была включена въ программу либерализма, но реальныя формы осуществленія получила впервые въ 1831 г., когда бельгійская конституція обезпечила неприкосновенность началъ мѣстнаго самоуправленія. Гораздо раньше, въ 1797 г.,

мѣстная самостоятельность была гарантирована въ Сѣверной Америкѣ. Во второй половинѣ 19 вѣка въ особенности, благодаря трудамъ Гнейста, была выяснена тѣсная внутренняя связь, которая существуетъ между идеей мѣстнаго самоуправленія и идеей парламентаризма, и терминъ «самоуправленіе» изъ неяснаго и многозначущаго выкристаллизовался въ совершенно опредѣленное и безспорное правовое понятіе, означающее *всякое публичное управленіе, осуществляемое не публичными, профессіональными должностными лицами или, по крайней мѣрѣ, не исключительно таковыми* (Еллинекъ). Въ настоящее время, почти во всѣхъ государствахъ Европы, населеніе пользуется самоуправленіемъ. Народившіяся въ Россіи въ 1864 г. земскія учрежденія, несмотря на всю стѣснительную опеку бюрократіи, постоянно стремившейся съузить ихъ компетенцію и подчасъ дѣлавшей прямо невозможной ихъ дѣятельность, сыграли большую культурно-просвѣтительную роль въ русской жизни.

Несомнѣнно, что коренное преобразованіе государственнаго устройства Россіи должно также выразиться въ реформѣ земскаго и городского самоуправленія на демократическихъ основаніяхъ; изъ сословныхъ (въ земствѣ 80% гласныхъ—дворяне) и классовыхъ мѣстныя учрежденія должны превратиться въ органы, выражающіе волю *всего* населенія и избираемые на основаніи всеобщаго, равнаго, прямого и тайнаго избирательнаго права, а также въ освобожденіи ихъ отъ административной опеки и значительномъ расширеніи сферы самостоятельнаго проявленія ихъ дѣятельности. Компетенція мѣстныхъ учрежденій должна распространяться на всю область управленія, за исключеніемъ тѣхъ спеціальныхъ отраслей его, которыя, по условіямъ современной государственной жизни, необходимо требуютъ центрлизаціи, какъ, напримѣръ, таможеннаго, почтово-телеграфнаго, акцизнаго, общаго желѣзно-дорожнаго управленія и т. п. Къ вѣдѣнію органовъ самоуправленія должна

относиться и мѣстная полиція безопасности и благочинія. Такимъ образомъ, дѣятельность мѣстныхъ представителей центральной власти должна, по общему правилу, заключаться не въ активномъ управленіи, а лишь въ надзорѣ за законностью дѣятельности органовъ самоуправленія, съ правомъ передавать постановленія, признаваемыя незаконными, на разсмотрѣніе органовъ административной юстиціи, которые должны представлять собой небюрократическія коллегіи, а независимыя, чисто судебныя, учрежденія. Каждое развитое самоуправленіе обладаетъ зачатками законодательной власти, въ видѣ права городскихъ и земскихъ собраній, издавать, такъ называемыя, «*обязательныя постановленія*», которыя пріобрѣтаютъ обязательную силу по утвержденіи ихъ губернаторомъ, между прочимъ, по такимъ предметамъ, которые въ областяхъ, лишенныхъ самоуправленія, находятся въ вѣдѣніи центральной власти и регулируются закономъ. Необходимо отмѣтить, что компетенція центральной законодательной власти въ Россіи необыкновенно обширна; къ ней отнесены многіе предметы, по своей природѣ совершенно нетребующіе законодательной регламентаціи. По многимъ предметамъ, какъ, напримѣръ, въ дѣлѣ охраны лѣсовъ и водъ, упорядоченія охоты, регулированія землепользованія и землевладѣнія, опредѣленіе порядка устройства путей сообщенія и пользованія ими, и т. д. законодатель можетъ оставить за собой лишь установленіе основныхъ началъ, предоставивъ дальнѣйшее развитіе и дополненіе ихъ обязательнымъ постановленіямъ, издаваемымъ частными органами самоуправленія. Кромѣ того, губернскимъ земствамъ должно быть предоставлено право составлять временные и постоянные союзы для осуществленія общихъ цѣлей при помощи общихъ органовъ.

Реформированное, такимъ образомъ, земство вполнѣ удовлетворило бы потребность въ самостоятельности въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, напримѣръ, центральныхъ губерніяхъ Россіи, представляя достаточную гарантію сохран-

ности мѣстныхъ интересовъ. Иначе обстоитъ дѣло въ о
ластяхъ, сохранившихъ свою опредѣленную индивидуа
ность, въ особенности, если онѣ населены какой-нибу
отличной отъ другихъ жителей государства, національность
обладавшей когда-то собственнымъ государственнымъ б
томъ и въ средѣ которой живетъ стремленіе къ самосто
тельности. Ниже мы надѣемся показать читателю, въ каки
случаяхъ этотъ вопросъ можетъ быть разрѣшенъ утвер
тельно, безъ ущерба интересамъ цѣлаго государства. Борь
національностей всегда обостряетъ областной вопросъ и ин
гда областная автономія счастливо разрѣшаетъ и націона
ный вопросъ, но, независимо отъ этого, требованіе ея об
ловливается и широко понятыми, *чисто мѣстными инт
ресами*, которые часто не умѣщаются въ рамкахъ самоуп
вленія. Центральныя власти, имѣя въ своихъ рукахъ та
могущественное орудіе, какъ *исключительное пра
законодательства*, имѣютъ всегда возможность по
влять всѣ проявленія мѣстной жизни и, насильственно н
веллируя всѣ мѣстныя особенности, стремиться къ устан
ленію бытовой однородности. *) Является необходимость
такой формѣ взаимоотношеній, которая, распредѣляя за
нодательство между центромъ и окраинами, позволяла
использовать на благо государства богатыя мѣстныя си
до сихъ поръ лежавшія подъ спудомъ и, сохраняя жив
связь между частями государства, уравновѣшивала бы
ществующія въ немъ центробѣжныя и центростремительн
силы.

Требованіе мѣстнаго законодательства находится
тѣсной связи и съ общимъ *демократическимъ* прин
помъ *непосредственнаго народовластія* и, какъ фо
наиболѣе близкая къ этому идеалу, выставляется всѣ

---

*) Существованіе, наряду съ общеимперскимъ представите
ствомъ, особой палаты выборныхъ отъ мѣстнаго самоуправле
будучи коррективомъ къ подобному положенію вещей, все таки
обезпечиваетъ въ достаточной степени неприкосновенность мѣ
ныхъ интересовъ.

*стинно демократическими* партіями. Несомнѣнно, что
ъ противноаъ случаѣ, когда всѣ дѣла вершаетъ сравни-
льно ничтожная кучка выборныхъ, при связанности на-
одной воли пятилѣтнимъ срокомъ ихъ полномочій, демо-
атическій принципъ осуществляется гораздо менѣе
олно. Вопросъ областной автономіи въ Россіи,—постав-
нный впервые и разрѣшенный въ положительномъ смыслѣ
нституціонно-демократической партіей, породилъ массу
эдоразумѣній и вызвалъ сильныя нападки на партію,
растный характеръ которыхъ въ значительной мѣрѣ об-
ловливается той сгущенной политической атмосферой, въ
оторой живетъ и мыслитъ въ послѣднее время русское
бщество. Многія лица, въ общемъ сочувственно относя-
іяся къ децентрализаціи, не дѣлаютъ дальнѣйшихъ логи-
скихъ выводовъ изъ этого принципа, ставя точку послѣ
эцентрализаціи управленія, даже усматриваютъ въ идеѣ
еренесенія законодательной дѣятельности на мѣста пре-
тупное покушеніе на цѣлость и единство государства.
ежду тѣмъ, все въ сущности сводится къ слѣдующему
эпросу: *нужны или нѣтъ въ Россіи мѣстные законы?*
ица, отвергающія необходимость мѣстной автономіи и на-
одящія, что Россіей можно управлять посредствомъ зако-
овъ, «дѣйствующихъ на всемъ пространствѣ имперіи»,
овершенно не могутъ утверждать, что подобный порядокъ
коренился въ правосознаніи народа, прочно вошелъ въ
ашу жизнь и служитъ священнымъ залогомъ государ-
твеннаго единства. Они требуютъ такого порядка управ-
нія государствомъ, къ которому не стремилась самая не-
бузданная бюрократія въ періодъ своего полновластія.
ѣло въ томъ, что не смотря на централизирующую по-
итику нашего правительства, въ Россіи сохранились, на-
яду съ общими, особые *мѣстные законы. Въ Привис-
лянскомъ краѣ*, какъ извѣстно, дѣйствуетъ, съ небольшими
зменѣніями въ области брачнаго и ипотечнаго права,
ражданскій кодексъ Наполеона I (Code civile) съ 1808 г.

*Въ Остзейскомъ* краѣ прежде дѣйствовали разнообр
ные источники: ленныя и крестьянскія права, город
статуты, узаконенія польскихъ и шведскихъ королей, р
ское право. Весь этотъ матеріалъ вошелъ въ составлен
въ 1864 г. «Сводъ гражд. узаконеній губерній ост
скихъ». *Въ Финляндіи* сохранило силу, дѣйствовавше
присоединенія, шведское уложеніе 1734 г. Въ связан
по своему прошлому, съ Византіей *Бессарабіи* получ
примѣненіе византійскіе источники. Въ губерніяхъ *ч*
*ниговской* и *полтавской* дѣйствуетъ до сихъ поръ
товскій статутъ, сила котораго до 1837 г. распростра
лась на весь западный край. На *Кавказѣ* и во мног
другихъ мѣстахъ также дѣйствуютъ особыя узаконенія
Цѣлыя области русской имперіи живутъ и жили сво
юридическимъ бытомъ и, ясное дѣло, что необходимыя,
мѣрѣ хода жизни, измѣненія въ дѣйствующихъ систем
должны производиться мѣстными выборными людьми
не какими нибудь другими, для которыхъ все это пус
звукъ.

При обратномъ порядкѣ, рѣшеніе жгучаго мѣстн
вопроса будетъ представлено лицамъ, не имѣющимъ ни яс
го о немъ представленія, ни живого интереса къ нему; е
даже большинство будетъ руководиться въ своемъ рѣше
мнѣніемъ представителей данной области, то отъ этого
не выиграетъ ни въ цѣлесообразности, ни въ авторитет
сти, такъ какъ воля всей области можетъ и не совпад
съ мнѣніемъ ея представителей въ общеимперскомъ пар
ментѣ. Къ этому присоединяется еще очень вѣское пр
тическое соображеніе: какъ показываетъ опытъ Зап.
ропы, парламенты другихъ менѣе обширныхъ террит

---

*) Насколько, въ частности для Россіи, страны съ очень
нообразными формами экономическаго быта, является необх
мымъ *партикулярное экономическое законодательство* видно ужъ
того факта, что вопросъ объ урегулированіи *земельныхъ отноше*
поставленный на послѣднемъ съѣздѣ к.-д. партіи вызывалъ са
страстныя пренія и разногласія.

льно и болѣе благоустроенныхъ государствъ, даже при ществованіи мѣстныхъ законодательныхъ органовъ, еле равляются съ текущими общегосударственными дѣлами. онечно, всякая мѣстная потребность, въ сравненіи съ обегосударственной, всегда будетъ казаться маловажной и, и обремененности общеимперскаго парламента, долгія ды оставаться неудовлетворенной. Короче, — защиать монопольное законодательство центральныхъ оргавъ власти значитъ, по удачному выраженію одного сскаго общественнаго дѣятеля,—«предписывать въ имріи незаходящаго солнца повсюду тушить огни, когда Петербургѣ ложатся спать!»

Изъ всей серіи формъ государственнаго устройства, уществляющихъ въ современномъ политическомъ бытѣ ею децентрализаціи законодательства, мы остановимся лько на двухъ: на *федераціи* и *областной автономіи*, енно потому, что эти двѣ политическія формы выдвиются, какъ рѣшенія проблемы раздѣленія государства, зными оппозиціонными партіями Россіи и постоянно ождествляются и извращаются ихъ противниками.

Областная автономія есть форма, несомнѣнно, достачно близкая къ федеративному устройству, но тѣмъ не нѣе, эти два понятія, имѣя общій признакъ—*наличсть мѣстныхъ законодательныхъ органовъ*, отнюдь не ентичны и разнятся въ существенныхъ чертахъ.

*Федерація* (союзное государство) *есть такое госурственное устройство, когда каждая составная сть союзнаго цѣлаго* (штатъ, кантонъ) *обладаетъ, хотя ограниченной въ своей компетенціи, но независимой сударственной властью.* Это значитъ, что отдѣльныя стности, обладающія собственными законодательными, министративными и судебными органами, осуществляютъ сударственную власть, въ предѣлахъ установленныхъ новнымъ закономъ, *вполнѣ самостоятельно*, т. е. безъ кого либо участія центральныхъ органовъ. Такъ, напр.

каждый штатъ с.-американской республики имѣетъ сълы
законодательное собраніе, свою выборную администраікте
во главѣ съ выборнымъ же губернаторомъ, и свой с*си.*
Въ предѣлахъ своей широкой компетенціи, штатъ полтъ
властенъ, и мѣстные законодательные акты поэтому явть
ются продуктами *односторонней* воли. Подобныя са*ра.*
стоятельныя части, обладая, при живущемъ на опредѣлно
ной территоріи населеніи, самостоятельными органга
власти, имѣютъ *государственный* характеръ. Безсиліе цці
тральной власти федеративнаго государства при вмѣ с
тельствѣ въ дѣла, признанныя закономъ чисто мѣстныла
особенно ярко характеризуется событіемъ, произошедшсут
нѣсколько лѣтъ тому назадъ въ С.-А. С. Штатахъ. Нѣсколвъ
итальянцевъ, проживавшихъ въ Луизіанѣ, были линчеваноиз
судъ отказался удовлетворить требованія итальянскоъ
посла. Конституція запрещаетъ отдѣльнымъ штатамъ вне
дить въ дипломатическія сношенія съ иностранными дро
жавами, а федеральное правительство въ Вашингтонѣ сост
себя не въ правѣ вмѣшиваться въ мѣстныя дѣла Луизіа
Дѣло окончилось временнымъ отозваніемъ посла. Суох
ствованіе могущественныхъ корпорацій, извѣстныхъ пла
именемъ «трестовъ», обусловлено также невозможносом
для конгресса переступать границы, очерченныя законолъ
Крошечный штатъ Нью-Джерси, желая увеличить су
доходы пошлиной съ акціонерныхъ компаній, допустилъжі
своихъ границахъ образованіе такихъ компаній, имѣющ
цѣлью покупку акцій и собственности всякихъ промис
ленныхъ предпріятій на территоріи всего союза. И хно
законы другихъ штатовъ, также какъ и федеральный ив
грессъ, всегда старались предупредить такое скопленіе ро
питаловъ въ однѣхъ рукахъ, но они не осмѣливались в
шаться во внутреннія дѣла Нью-Джерси и наказать зак
нымъ образомъ инкорпорированныя компаніи.

Въ противоположность такому государственному устр
ству, при децентрализаціи въ формѣ областей, мѣстн

*) ...
**

являются гораздо болѣе связанными. Первымъ характернымъ признакомъ автономной области является *зависимость* ея законодательства. Всякій законодательный актъ для того, чтобы воспріять законную силу, долженъ быть *утвержденъ мѣстнымъ представителемъ центральной власти.* Мѣстное законодательство, такъ сказать, основано на началѣ *взаимодѣйствія* провинціальныхъ органовъ и центральной власти. Такъ, напр., въ Австріи общіе и мѣстные законы издаются императоромъ, но первые съ согласія имперскаго парламента, а вторые съ согласія областныхъ сеймовъ. Второй характерный признакъ — отсутствіе *независимой* администраціи. Такъ, напр., во главѣ всего гражданскаго и военнаго управленія Канады стоитъ назначаемый британскимъ королемъ ген.-губернаторъ, который въ свою очередь избираетъ министровъ. Наконецъ, центральная власть оставляетъ за собой назначенія короннаго суда, при условіи сохраненія начала несмѣняемости судей *).

Идея подчиненности мѣстнаго права, красной нитью проходящая сквозь всѣ внутреннія отношенія автономной области, отражается и на правѣ *учредительной* власти, этомъ основномъ признакѣ державности. Во всѣхъ федеральныхъ конституціяхъ прямо оговорено *право союзныхъ государствъ на самоорганизацію* **). Они имѣютъ возможность совершенно свободно устраивать свои внутренніе порядки, *создавать отдѣльныя конституціи*, при единственномъ условіи *ненарушенія* ими федеральнаго основного закона. Прусскому королю не пришлось бы спрашивать позволенія союзнаго совѣта, если бы онъ пожелалъ даровать всеобщее избирательное право своимъ поддан-

---

*) Это право центральной власти прямо оговорено въ австр. конст. *Ст. 5 гласитъ*: судьи несмѣняемы и назначаются пожизненно императоромъ или отъ его имени. Ст. 72 австрал. конст, гласитъ: Судьи Верховнаго суда и другихъ судовъ назначаются г.-губернаторами.

**) Напр., ст. 106 австралійской конституціи.

нымъ. Автономныя области, власть которыхъ основыва
на учредительномъ актѣ господствующаго надъ ними го
дарства, дарованномъ по его доброй волѣ, этимъ прав
не обладаютъ. Если измѣненіе партикулярныхъ конст
цій и ставится въ нѣкоторыхъ случаяхъ въ зависимость
мѣстныхъ законодательныхъ органовъ или даже отъ
всего населенія, удостовѣренной всенароднымъ голос
ніемъ (референдумомъ), какъ въ Австраліи, то, въ ко
номъ счетѣ, оно все таки рѣшается органомъ господст
щей власти. Итакъ, обобщая, мы можемъ сказать, что «
*рактерный признакъ автономной области зак*
*чается въ томъ, что вся власть, осуществляемая*
*соотвѣтственной области, какъ таковой, предпо*
*гаетъ совмѣстную дѣятельность области и госп*
*ствующей государственной власти». (Еллинекъ).*
личіе между понятіями автономіи и федераціи не осно
вается, такимъ образомъ, на какомъ нибудь матеріальн
признакѣ, вродѣ, напр., относительнаго объема компете
мѣстныхъ учрежденій, а имѣетъ формальный характер

Прежде, чѣмъ перейти къ характеристикѣ отдѣльн
типовъ автономныхъ отношеній, мы скажемъ нѣско
словъ о томъ, какимъ образомъ достигается обезпеч
правъ національнаго меньшинства въ тѣхъ автономн
областяхъ или штатахъ федеративнаго государства, гдѣ
вмѣстно живутъ нѣсколько народностей. Выше мы уже у
зали, какъ эти права охраняются въ области школы и адми
страціи, поэтому мы теперь остановимся только на полити
скомъ представительствѣ. Далѣе, при анализѣ австрійск
отношеній, читатель увидитъ какимъ роковымъ обра
можетъ отражаться на судьбахъ національностей создан
искусственно, путемъ избирательной системы, полит
ское господство одной изъ нихъ. Установленіе имуществ
наго ценза всегда выгодно той національности, въ кото
преобладаютъ буржуазные классы. Всеобщее избират
ное право, несомнѣнно, уничтожаетъ этотъ недостат

вполнѣ справедливое представительство могутъ создать только т. н. *пропорціональные* выборы, когда *число депутатовъ каждой національности точно соотвѣтствуетъ ея численности.* Пояснимъ это примѣромъ. Положимъ, въ какой нибудь мѣстности живутъ 50 тысячъ нѣмцевъ, 30 тыс. поляковъ и 10 тыс. чеховъ. Если на каждыя 10 тыс. приходится 1 представитель, то при обыкновенной системѣ, нѣмцы, имѣя абсолютное большинство, получаютъ *всѣхъ* депутатовъ. При пропорціональной системѣ каждая національность выбираетъ *отдѣльно* отъ другихъ, по *своему списку.* Такимъ образомъ, нѣмцы послали бы *пять депутатовъ*, поляки *трехъ* и чехи *одного.* Пропорціональному представительству, осуществленному пока только въ нѣкоторыхъ партійныхъ организаціяхъ, не смотря на серьезныя препятствія, которыя встрѣчаетъ его введеніе при значительныхъ размѣрахъ страны и пестротѣ партійной группировки, въ будущемъ, несомнѣнно, суждено сыграть крупную роль. Послѣ этого небольшого отступленія, переходимъ къ разсмотрѣнію областныхъ отношеній въ Британской Имперіи.

Въ полномъ соотвѣтствіи съ живущимъ въ англійскомъ народѣ духомъ права, британское правительство разъ на всегда отказалось отъ взгляда на свои колоніи, какъ на области, которыя только потому, что онѣ были завоеваны, должны отказаться отъ самостоятельной жизни и существовать исключительно для удовлетворенія нуждъ метрополіи. Оно смотритъ на мѣстную автономію не какъ на вырванную, подъ угрозой мятежа, уступку, а какъ на удовлетвореніе вполнѣ законныхъ и своевременныхъ мѣстныхъ нуждъ. Такимъ образомъ, всѣ отношенія центра и окраины построены на почвѣ взаимнаго довѣрія. Роль Англіи въ міровой жизни—роль культуртрегера: это не Римъ, не паразитъ, обхватившій весь міръ цѣпкими щупальцами спрута, чтобы жить на счетъ завоеванныхъ народовъ. Господство просвѣщеннаго абсолютизма въ англій-

ской колоніи длится только до тѣхъ поръ, пока измѣнившійся культурный уровень населенія, соціальныя и международныя отношенія, вообще, вся совокупность духовныхъ и матеріальныхъ условій существованія области не дастъ возможность даровать ей самостоятельное управленіе. Канада и Капская колонія уже давно пользуются самостоятельностью. Въ 1900 г. ее получила и Австралія, автономная провинція Англіи, и, въ то же время, по своему внутреннему устройству, федеративное государство. Федерація шести австралійскихъ штатовъ сложилась вполнѣ свободно; никто изъ нихъ не принуждался вступить въ союзъ. Первоначальный проектъ былъ даже отвергнутъ двумя штатами, которые, только послѣ его переработки, согласились участвовать въ федераціи. Эта широкая свобода и самостоятельность въ значительной степени повліяли на необыкновенно быстрое и богатое культурное развитіе, которое превратило эти, еще недавно служившія мѣстомъ ссылки, территоріи въ процвѣтающія государства, которыя удивляютъ весь міръ своимъ соціальнымъ законодательствомъ. Утвержденная англійскимъ парламентомъ въ 1900 г. австралійская конституція устанавливаетъ государственное устройство, почти буквально передающее всѣ основныя черты англійскаго представительства. Законодательная власть ввѣрена *парламенту*, состоящему изъ *королевы*, *сената* и *палаты представителей*, избираемой на началахъ всеобщаго и равнаго избирательнаго права. (Queen in parliament). Во главѣ федераціи стоитъ назначаемый короной *генералъ-губернаторъ* (governor general), который осуществляетъ всѣ признанныя за нею права и не отвѣтственъ передъ мѣстнымъ представительствомъ.

Всякій законопроектъ, принятый обѣими палатами парламента, представляется генералъ-губернатору, который воленъ дать согласіе отъ имени королевы или отказать въ удовлетвореніи. Но данное генералъ-губернаторомъ

согласіе еще не означаетъ окончательное узаконеніе вотума палатъ, такъ какъ *королева можетъ въ теченіе года отвергнуть всякій законъ, утвержденный генералъ-губернаторомъ*, о чемъ послѣдній обязанъ оповѣстить публичнымъ актомъ (ст. 59). Это постановленіе, не встрѣчающееся въ англійскомъ конституціонномъ правѣ, есть спеціальное ограниченіе, введенное въ видахъ большаго подчиненія провинціальнаго законодательства. Для управленія Австраліей при генералъ-губернаторѣ состоитъ *федеральный исполнительный комитетъ*, играющій роль кабинета министровъ. Члены его, отвѣтственные предъ мѣстными палатами, назначаются и смѣщаются генералъ-губернаторомъ. Онъ также назначаетъ членовъ какъ верховнаго, такъ и всѣхъ другихъ федеральныхъ судовъ. Кромѣ того, онъ обладаетъ всѣми правами и преимуществами, присваемыми главѣ исполнительной власти въ парламентарныхъ государствахъ: командуетъ всѣми морскими и военными силами, созываетъ и распускаетъ палаты, отсрочиваетъ засѣданія, вноситъ законопроектъ и т. д. Прерогативой короны является также возможность дарованія права апеллировать на рѣшенія верховнаго суда генералъ-губернатору («королевѣ въ совѣтѣ») *).

Права представителя центральной власти, какъ мы видимъ, достаточно обширны и, благодаря этому, достигается полное согласованіе воли колоній и метрополіи. Совершенно другую картину видимъ мы *во внутреннихъ* отношеніяхъ австралійской федераціи.

Каждый членъ этого коллективнаго цѣлаго, оффиціально именуемый государствомъ, обладаетъ собственными публичными органами, въ видѣ *двухпалатнаго парламента* и *независимаго отъ федеральнаго правительства губернатора*. Все, что не передано прямымъ постановленіемъ

---

*) Въ Канадѣ къ этому еще присоединяется право генералъ-губернаторовъ назначать *членовъ верхней палаты* и право исключительной инициативы по финансовымъ вопросамъ.

*

конституціи центру, вѣдается правительствомъ штата, *безъ какого либо вмѣшательства* центральной власти. Каждое изъ этихъ государствъ пользуется также правомъ имѣть свои конституціи и дѣлать въ нихъ желательныя измѣненія, не спрашивая дозволенія федеральнаго парламента. Реальнымъ слѣдствіемъ этого права учредительства является пестрота политической структуры отдѣльныхъ австралійскихъ колоній. На ряду съ совершенно демократически организованнымъ федеральнымъ сенатомъ существуютъ верхнія палаты изъ пожизненныхъ (какъ въ Южн. Валлисѣ и Квинслэндѣ) или изъ вполовину назначаемыхъ на срокъ и выбираемыхъ членовъ (какъ въ Зап. Австраліи). Интересно отмѣтить, что австралійскія колоніи, выступая во всѣхъ своихъ отношеніяхъ съ федеральнымъ правительствомъ, какъ члены федеративнаго государства, въ то же время являются автономными областями Англіи, непосредственно съ нею связанными. Эта связь олицетворяется въ личности *губернатора*, главы исполнительной власти колоніи, который назначается англійскимъ королемъ и осуществляетъ всѣ признаваемыя за нимъ права. Такимъ образомъ, Австралія является въ высшей степени оригинальнымъ, пожалуй, единственнымъ въ своемъ родѣ, политическимъ образованіемъ—*союзнымъ государствомъ*, члены котораго имѣютъ двоякое юридическое существованіе, *какъ части федеративнаго цѣлаго* и какъ *автономныя области* господствующаго надъ нимъ государственнаго союза.

Надо признать, что власть губернатора въ колоніи, въ сущности, чисто формальна; представитель короны по ходячему выраженію «царствуетъ, но не управляетъ». Благодаря такой широкой самостоятельности, отдѣльные штаты имѣютъ возможность вводить въ своемъ внутреннемъ бытѣ тѣ или другіе усовершенствованные порядки, не ожидая времени, когда ходъ жизни сдѣлаетъ возможнымъ осуществить эти порядки повсемѣстно.

Австралійскія колоніи, въ политическомъ и соціальномъ

отношеніи идутъ во главѣ міровой цивилизаціи и уже осуществили въ своей жизни такіе идеалы Европы, какъ политическія права женщинъ и 8-ми часовой рабочій день. Не смотря на почти полное отсутствіе внѣшней связи *), англійскія провинціи связаны со своей родиной прочными моральными узами, сознаніемъ взаимной близости и солидарности. Именно, благодаря гуманному отношенію къ окраинамъ, британская имперія является не пучкомъ прутьевъ, связанныхъ внѣшней силой, а живымъ деревомъ, выпускающимъ изъ себя почки и вѣтви, постоянно растущимъ и усиливающимся. Это чувство кровной близости и внутренней психической связи особенно сильно проявилось въ трудную для Англіи эпоху бурской войны; всѣ, безъ исключенія, колоніи, не будучи de jure связаны съ метрополіей, какими нибудь денежными или иными обязательствами, по мѣрѣ силъ, помогали ей довести до конца начатое дѣло.

Областныя отношенія Англіи интересны еще съ другой точки зрѣнія. Даже при самомъ поверхностномъ анализѣ ихъ становится до очевидности ясно, что безусловно *невозможно* строить отношенія государства ко всѣмъ его окраинамъ *по одному политическому шаблону*. Размѣры и формы автономіи должны, въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, находиться въ тѣсной зависимости отъ всей совокупности естественныхъ, соціальныхъ и культурныхъ условій данной мѣстности. Просвѣщенный абсолютизмъ англичанъ, умѣстный и благодѣтельный въ Индіи, при недостаточно развитомъ правосознаніи и низкомъ культурномъ уровнѣ туземнаго населенія, явился бы возмутительнымъ насиліемъ и вреднымъ анахронизмомъ гдѣ нибудь въ Канадѣ.

Именно этимъ объясняется поражающее разнообразіе политическихъ формъ и комбинацій, существующее въ Британской имперіи. Постановкѣ вопроса объ автономіи должно обязательно предшествовать тщательное выясненіе

---

*) Колоніи не посылаютъ депутатовъ въ англ. парламентъ.

всѣхъ особенностей заинтересованной области, такъ чтобы учредительный актъ явился точнымъ отраженіемъ ихъ. Австралійская конституція, статья за статьей, вырабатывалась въ теченіи нѣсколькихъ лѣтъ заинтересованными областями, при участіи представителей центральной власти, и была принята только послѣ подробнаго обсужденія. Британская имперія, со своей разбросанной во всѣхъ частяхъ свѣта территоріей, съ населеніемъ всѣхъ оттѣнковъ цвѣта кожи, конечно, занимаетъ совершенно исключительное положеніе въ ряду современныхъ государствъ; естественно, что областныя отношенія на континентѣ должны были вылиться въ нѣсколько другую форму. Особенно характерно въ этомъ отношеніи политическое устройство Имперіи Габсбурговъ.

Австрія, говорятъ сторонники полнаго государственнаго единства, этотъ заживо разлагающійся государственный организмъ—яркій примѣръ пагубности политической децентрализаціи: разъ вступивъ на этотъ путь, государство неуклонно приближается къ распаденію или къ потери своей самостоятельности. Конечно, работа государственной машины Австріи совершается не безъ толчковъ и тренія, но причины этого явленія лежатъ гораздо глубже и совершенно не зависятъ отъ мѣстной самостоятельности. Ожесточенная борьба національностей, отзвукъ другой болѣе обширной борьбы двухъ міровъ—германскаго и славянскаго, осложненная неблагопріятнымъ международнымъ положеніемъ (сосѣдствомъ двухъ сильныхъ національныхъ государствъ) и многочисленные остатки феодально-абсолютнаго строя — вотъ главныя причины, опредѣляющія бытіе Австріи и тормозящія ея прогрессивное развитіе. Автономныя области являются основнымъ типомъ въ государственномъ строѣ Австріи, которая на оффиціальномъ языкѣ именуется «государствомъ представленныхъ въ рейхсратѣ королевствъ и земель». Связь отдѣльныхъ областей здѣсь гораздо болѣе тѣсная, чѣмъ въ предыдущемъ при-

мѣрѣ: эти непосредственно граничащія территоріи связаны прочнымъ цементомъ общихъ матеріальныхъ интересовъ.

Общія дѣла находятся въ завѣдываніи рейхсрата, гдѣ представлены всѣ 18 земель австрійской короны. Но, если присмотрѣться къ организаціи этого представительства, сейчасъ же замѣчаешь, что отдѣльныя области и народности представлены въ общеимперскомъ парламентѣ далеко *не равномѣрно*. По только что опубликованному проекту избирательнаго закона австрійскаго министръ-президента Гаутча, собранный на основахъ всеобщаго избирательнаго права рейхсратъ долженъ состоять изъ *205* нѣмецкихъ и *228* славянскихъ депутатовъ. Такимъ образомъ, славяне, составляя около 60% всего населенія посылаютъ только *50%*, а нѣмцы (36% населенія) посылаютъ *45%* всѣхъ депутатовъ.

Приводимыя цифры нѣсколько смягчены введеніемъ всеобщаго избирательнаго права; въ существующемъ рейхсратѣ составъ депутатовъ еще болѣе выгоденъ для нѣмцевъ. Причины этого явленія станутъ совершенно ясны, если сравнить число депутатовъ посылаемыхъ отъ отдѣльныхъ областей.

Такія земли, какъ Верхняя Австрія, Зальцбургъ или Тироль, гдѣ отъ *96—99%* населенія *нѣмцы*, посылаютъ 1 депутата на каждые 30—40 тысячъ населенія, въ то время какъ, въ областяхъ съ преимущественно славянскимъ населеніемъ, 1 депутатъ приходится:

| | | | |
|---|---|---|---|
| Въ Далмаціи | (0,4% нѣмцевъ) | на | 39,430 чел. |
| » Крайнѣ . | (5,7— » ) | на | 46,213 » |
| » Богеміи . | (3,7% » ) | на | 57,438 » |
| » Галиціи . | (3,5% » ) | на | *93,532* » |

Итакъ, то же искусственное распредѣленіе округовъ, которое поддерживаетъ господство католическаго центра въ Германіи, является въ рукахъ австрійскаго правительства могучимъ орудіемъ для проведенія національныхъ цѣлей.

Другая причина, дѣйствующая въ томъ же направленіи, это уродливая избирательная система, установленная для выборовъ въ рейхсратъ *). Хотя нѣмцы и составляютъ только 36% всего населенія, но эта цифра не можетъ служить показателемъ ихъ дѣйствительнаго вліянія на культурную и экономическую жизнь страны. Это наиболѣе развитая часть населенія, сосредоточивающая въ своихъ рукахъ всю промышленность и большую часть крупнаго землевладѣнія. При такихъ условіяхъ, установленіе имущественнаго ценза при выборахъ въ рейхсратъ является базой ихъ политическаго господства. Что это такъ, видно хотя бы изъ того факта, что число нѣмецкихъ депутатовъ періодически падало при пониженіи избирательнаго ценза и должно особенно уменьшиться съ введеніемъ всеобщихъ выборовъ.

Это особое устройство выборной системы выгодно не для однихъ нѣмцевъ; можно принять какъ общее правило, что, при установленіи классовой системы, націи, въ соціальномъ составѣ которыхъ преобладаютъ буржуазные и владѣльческіе слои, неизмѣнно остаются въ выигрышѣ. Такъ, напримѣръ, австрійскіе поляки, преимущественно крупные землевладѣльцы и промышленники (составляя 15,8% населенія Австріи), посылаютъ 69 депутатовъ *въ рейхсратъ*, а мелкіе землевладѣльцы *руссины* (13,2% населенія) только 11. Это, искусственно созданное, преобладаніе является первопричиной національной розни въ Австріи и обращаетъ въ фикцію постановленія ст. 19

*) Въ Австріи выборы производятся по куріямъ, причемъ участіе въ нихъ обусловлено наличностью имущественнаго ценза.

| | |
|---|---|
| Отъ крупнаго землевладѣнія посылается | 85 |
| „ городовъ | 118 |
| „ торговыхъ палатъ | 21 |
| „ м. землевладѣльцевъ | 129 |
| „ общей куріи (введено въ 1896) | 72 |
| | 425 |

Въ куріи мелкихъ землевлад. выборы двухстепенны.

основного закона, обезпечивающей права всѣхъ народностей*). Такъ, напримѣръ, введеніе равноправія языковъ въ административныхъ учрежденіяхъ Богеміи, предпринятое министерствомъ Бадени въ 1897 г., вызвало со стороны нѣмецкой оппозиціи страстную обструкцію, которая, въ концѣ концовъ, добилась своей цѣли — вызвала отмѣну распоряженія и отставку министерства. Категорія дѣлъ, имѣющихъ согласно австрійской конституціи общегосударственное значеніе, очень обширна (см. таблицу ниже); по постановленію того же закона вѣдѣнію мѣстныхъ законодательныхъ собраній подлежитъ все, что спеціально не отнесено къ компетенціи рейхсрата. Но, въ сущности, *безусловно* отнесены къ компетенціи ландтаговъ только *законы о земледѣліи*, вся же остальная законодательная дѣятельность этихъ собраній, главнымъ образомъ, къ нормировкѣ тѣхъ предметовъ, по которымъ рейхсратъ устанавливаетъ лишь *основныя начала*, и къ изданію дополнительныхъ постановленій къ *общеавстрійскимъ законамъ*.

Такая необычайно широкая компетенція рейхсрата влечетъ за собой крайне нежелательныя послѣдствія. Отнесеніе къ его вѣденію такихъ предметовъ какъ, напримѣръ школьное дѣло, вокругъ которыхъ обычно кипитъ борьба, народностей—превратило центральное представительство въ мѣсто сведенія національныхъ счетовъ и по-

*) Ст. 19 австрійской конституціи гласитъ:
Всѣ народы государства, принадлежащіе къ различнымъ расамъ, равны въ правахъ: каждая раса имѣетъ неотъемлемое право поддерживать и культивировать свою національность и свой языкъ. Государство признаетъ за всѣми языками, употребляемыми въ областяхъ монархіи, равное право на употребленіе въ школахъ и при осуществленіи функцій и различныхъ актовъ государственной жизни. Въ областяхъ населеніе которыхъ принадлежитъ къ различнымъ расамъ, учрежденія народнаго просвѣщенія должны быть организованы такимъ образомъ, чтобы каждый, *не имѣя нужды изучать другой языкъ, имѣлъ возможность получить на своемъ языкѣ необходимые элементы своего образованія.*

стоянно лишало его работоспособности. Благодаря подобному положенію вещей, сдѣлалось возможнымъ, что такой ничтожный фактъ, какъ учрежденіе словенской прогимназіи въ Цилли, вызвалъ въ 1895 г. политическій кризисъ. Резюмируя все вышеизложенное мы можемъ сказать, что причины постояннаго нарушенія спокойнаго теченія политической жизни въ Австріи болѣе всего лежатъ въ дефектахъ избирательной системы и слишкомъ обширной компетенціи центральныхъ учрежденій, т. е. въ недостаточной *мѣстной* и *національной самостоятельности*. Теперь обратимся къ внутреннему устройству австрійской «земли».

Управленіе общегосударственными дѣлами въ областяхъ поручено особой имперской администраціи во главѣ съ *намѣстникомъ*, котораго назначаетъ императоръ. Это лицо является связующимъ звеномъ мѣстности и центра и *утверждаетъ*, отъ имени императора, всѣ мѣстныя законодательные акты. Австрійскія области обладаютъ, въ извѣстныхъ границахъ, *правомъ самоуправленія*, которое осуществляется *земскими управами* (Landesausschuss). Все, что не находится въ вѣденіи самоуправленія, исполняется мѣстной администраціей во главѣ съ министрами, назначаемыми намѣстникомъ и *отвѣтственными за исполненіе мѣстныхъ законовъ только передъ рейхсратомъ*. Но для того, чтобы области не страдали отъ произвола агентовъ центральной власти, за ними признается *право жалобы на недостатки мѣстной администраціи*, право подавать *адреса* и отправлять *депутаціи* къ государю. Очень важное значеніе имѣетъ также предоставленіе областнымъ сеймамъ возможности возбуждать ходатайство о всякаго рода законахъ и мѣрахъ, необходимыхъ, по ихъ мнѣнію, для блага данной земли. Эти ходатайства, представляемыя въ видѣ *петицій* центральному представительству, являются зачаткомъ права *иниціативы* общихъ законовъ.

Всякая политическая децентрализація, какъ мы уже указывали, должна основываться на правильномъ раздѣленіи труда мѣстныхъ и центральныхъ законодательныхъ учрежденій; все, что имѣетъ общегосударственный интересъ, должно вѣдаться общимъ представительствомъ—всѣ остальныя дѣла мѣстными собраніями.

Но, на дѣлѣ, представляется очень труднымъ провести разграничивающую линію между этими 2-мя категоріями дѣлъ.

Отдѣльныя, разрозненныя, слабыя политическія единицы всегда будутъ оставаться за флагомъ на аренѣ международныхъ событій; поэтому во всѣхъ отношеніяхъ съ другими державами автономныя части должны выступать, какъ члены одного сплоченнаго политическаго тѣла, которое въ случаѣ необходимости могло-бы, опираясь на могучую, единую армію, силой оружія заставить уважать свои права. Центральное правительство должно также имѣть возможность добывать необходимыя для своихъ операцій средства, путемъ *самостоятельнаго обложенія*, не прибѣгая къ помощи отдѣльныхъ самостоятельныхъ частей. Все это выражается въ требованіи *единства внѣшней политики, арміи, флота и финансовъ*. Къ такимъ предметамъ общегосударственнаго значенія относятся обыкновенно также *таможенные законы, телеграфъ, телефонъ и пути сообщенія*. Это тотъ minimum компетенціи общегосударственнаго представительства, при нарушеніи котораго децентрализація становится уже вредной для единства государства. Но между отраслями государственной жизни, имѣющими безспорно *общегосударственный интересъ* или *чисто мѣстный* характеръ, стоитъ цѣлый рядъ предметовъ, которые имѣютъ и то, и другое значеніе, и поэтому не могутъ быть отнесены къ исключительному вѣдомству какого нибудь учрежденія. Такъ, напр, въ австрійскомъ водномъ правѣ все, что относится къ праву гражданскому, къ разграниченію инте-

ресовъ частныхъ лицъ и государства (сплавъ и судоходство, рыболовство, содержаніе водныхъ путей, рѣчныя пошлины), нормируется рейхсратомъ; опредѣленіе же въ рамкахъ общаго закона, напр, порядка и условій водопользованія, въ интересахъ сельскаго хозяйства, принадлежитъ ландтагамъ. Какъ разрѣшенъ этотъ вопросъ въ различныхъ государствахъ Европы, читатель сможетъ узнать изъ прилагаемой таблицы.

Отмѣтивъ въ общихъ чертахъ различныя формы самостоятельности окраинъ, мы взглянемъ на этотъ вопросъ съ другой точки зрѣнія, и постараемся выяснить, представляетъ ли автономное или федеративное устройство государства какую либо опасность для его единства и цѣлости?

Возраженія противъ политической децентрализаціи, исходящія изъ лагеря правыхъ партій, кромѣ неумѣстной ссылки на Австрію, обычно не подкрѣпляются какими нибудь авторитетными принципіальными или практическими соображеніями. Вся полемика по этому вопросу обычно вертится вокругъ двухъ пунктовъ: съ одной стороны, автономія постоянно и упорно отождествляется съ федераціей, съ другой, послѣдняя выставляется симптомомъ близкаго распаденія государства. Смѣшеніе этихъ опредѣленныхъ и строго различныхъ понятій объясняется, отчасти, недостаточнымъ знакомствомъ русскаго общества съ вопросами государственнаго права, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ сознательнымъ желаніемъ затемнить сущность дѣла.

Необоснованность второго утвержденія бросается въ глаза при самомъ поверхностномъ взглядѣ на государственную жизнь Запада.

Въ самомъ дѣлѣ, такія значительныя федераціи, какъ Германія или С. Штаты С. Америки, пользуются всѣми благами внутренняго мира и обезпеченнаго международнаго положенія, съ чѣмъ намъ очень и очень при-

ходится считаться и, во всякомъ случаѣ, не болѣе близки къ распаденію, чѣмъ наше отечество.

Если федерація не нарушаетъ государственнаго единства, то какъ же этого можно ожидать отъ автономіи? Вѣдь всякій мѣстный законъ для того, чтобы войти въ силу, долженъ быть утвержденъ представителемъ центральной власти, и это право, въ связи съ правомъ иниціативы, даетъ ему возможность рѣшающимъ образомъ вліять на направленіе мѣстной политики.

Можетъ быть единству угрожаетъ опасность, если компетенція мѣстныхъ собраній будетъ сдѣлана слишкомъ обширной? Но, вѣдь, всякая конституція войдетъ въ силу только *послѣ ея утвержденія Государственной Думой*, да и вырабатываться она будетъ при участіи представителей центра.

Разрушающее, якобы, цѣлость государства, вліяніе мѣстной автономіи ставятъ иногда въ связь съ существующими на окраинахъ сепаратистскими стремленіями. Но причемъ же здѣсь автономія?

Изъ опыта послѣднихъ лѣтъ мы достаточно убѣдились, что сепаратизмъ только раздувается, а въ значительной степени и прямо обусловливается, централизующей политикой правительства. Гнетъ и насиліе вызываютъ страстное сопротивленіе, которое можетъ принимать крайнія формы; свобода же только можетъ усилить чувство взаимной привязанности и солидарности.

Юридически государственное единство выражается *въ верховенствѣ* (суверенитетѣ) центральной государственной власти и нисколько не нарушается областной автономіей, если ея границы и формы устанавливаются общегосударственнымъ закономъ. Носителемъ этой верховной власти является *парламентъ*, гдѣ участвуютъ представители всѣхъ областей *и, общій всѣмъ, глава исполнительной власти.* Эти общія учрежденія, съ широкой компетенціей, остаются неприкосновенными при автономіи и,

въ достаточной степени, гарантируютъ *внѣшнее* государственное единство. Но приверженцы централизованнаго государства слишкомъ увлекаются именно этой внѣшней, матеріальной стороной.

Недѣлимость государства такъ, какъ они ее понимаютъ, поддерживается только силой штыковъ, и какъ миражъ разлетается, обнажая ужасающій внутренній разладъ въ трудныя эпохи исторіи, когда эта сила начинаетъ колебаться. Государственное единство для того, чтобы не превратиться въ фикцію, должно опираться на *народное сознаніе*.

Политическій строй только тогда можетъ быть проченъ, если интересы одной части государства не приносятся въ жертву интересамъ другой, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ это немыслимо внѣ установленія автономіи. Принадлежность къ государственному союзу должна быть, попросту, выгодна для всѣхъ его членовъ.

Правящіе круги должны проникнуться убѣжденіемъ, что мѣстная самостоятельность только будетъ, выражаясь словами канадской конституціи, «способствовать процвѣтанію провинцій и благопріятствовать интересамъ центра».Эта взаимная выгода соединенія, усиленная въ нѣкоторыхъ случаяхъ племенной общностью, создастъ ту внутреннюю, органическую связь, благодаря которой, государство устоитъ противъ всѣхъ политическихъ бурь и сможетъ исполнить свое предназначеніе даровать миръ и успокоеніе своему населенію.

## Въ вѣдѣніи центральнаго представительства находятся:

| Областное государство. | ФЕДЕРАЦІИ. | |
|---|---|---|
| АВСТРІЯ. | ГЕРМАНІЯ. | ШВЕЙЦАРІЯ. |
| Армія и военный флотъ. | Армія и в. флотъ. | Армія. |
| Внѣшнія дѣла. | Внѣшнія дѣла, утвер. торг. и иныхъ договоровъ. | В. дѣла. |
| Денежное обращеніе и система мѣръ и вѣсовъ. | Д. обращеніе и мѣры и вѣса. | Д. обращеніе и мѣры и вѣса. |
| Г. *финансы*, а именно регламентированіе бюджета госуд. управленія; ежегодное вотированіе налоговъ и пошлинъ, разсмотрѣніе гос. счетовъ и результатовъ фин. операц. выпускъ новыхъ займовъ, конверсія стараго госуд. долга, отчужденіе, преобразованія, и закладъ недвижимой гос. собственности. Законод. о монополіяхъ и регаліяхъ. | Г. финансы. | Г. финансы. Пороховая и соляная регаліи. |
| Зак. о кредитѣ и банкахъ. | Зак. о кредитѣ и банкахъ. | |
| Почта, телеграфъ, телефонъ. | Почта, тел. и телеф. | Почта и телеграфъ. |
| Ж. дороги и др. пути сообщ. | Ж. д. и др. пути сообщ. | Ж. д. и др. пути сообщ. |
| Гражданскіе, уголовные законы и судопроизводство. | Гражд.—угол. зак. и судопроизводство. | Гражд. и угол. зак. |
| Таможенныя и торговыя зак. | Тамож. и торговыя зак. | Таможен. и торг. зак. |

| Областное государство. | ФЕДЕРАЦІИ. | |
|---|---|---|
| АВСТРІЯ. | ГЕРМАНІЯ. | ШВЕЙЦАРІЯ. |
| Защита литературной собственности. | Защита литерат. собственности. | Защита авторск. правъ. |
| Врачебные зак. и мѣры, направл. противъ эпидемій и эпизоотій. | Мѣры медицинск. и ветерин. полиціи. | Зак. относительно необходимыхъ медико—полицейскихъ мѣропріятій для борьбы съ эпидеміями и эпизоотіями. |
| Патенты на изобрѣтенія. | Патенты на изобрѣтенія. | Пат. на изобрѣт. |
| Зак. о правахъ гражданъ и націй, охрана иностранцевъ, паспорта и перепись населенія.<br>Зак. о вѣроисповѣдныхъ вопросахъ, объ основныхъ правахъ, союзахъ, печати, зак. объ основахъ судебной и администр. организаціи и законы воисполненіе конститит. зак. объ имперск. судѣ, судебн. власти ивл. исполн. | Постановленія объ общихъ правахъ гражданъ; свободы передвиженія, и натурализаціи; о паспортахъ и надзорѣ за иностранцами, о занятіяхъ промыслами, о колонизаціи и выселеніи; о печати и союзахъ | Права гражданства, надзоръ за иностранцами. |
| | | Зак. пост. относ. рыбной ловли и охоты. |
| *Школьное дѣло*, а именно: опредѣленіе порядка обученія въ народн. школахъ и гимназіяхъ и зак. объ университетахъ. | | Право учреждать университ и др. высш. школы. |

Типогр. товарищ. „Общественная Польза", СПБ. Б. Подъяческая, 39

**Цѣна 10 коп.**

**Складъ изданій:** СПБ., Малая Посадская 17, кв. 26.